28.
Fr. 14313

CONVENTION NATIONALE

EGA-LI-TÉ

LI-BER-TÉ.

Case FRC 18913

OPINION

DE J. PH. GARRAN,

Représentant du peuple, député par le département du Loiret,

SUR LE MODE DES ÉLECTIONS;

IMPRIMÉE PAR ORDRE DE LA CONVENTION NATIONALE.

LES deux modes d'élection qu'on propose à la Convention doivent être considérés ou relativement aux droits du peuple que la Constitution doit assurer, ou dans leurs résultats, soit immédiats sur le choix des fonctionnaires publics, soit médiats sur les autres objets du gouvernement républicain, ou enfin dans les facilités plus ou moins grandes qu'ils présentent pour l'exécution. Sous tous ces rapports, les élections populaires que propose la commission des onze me paroissent préférables au système des assemblées électorales.

§. PREMIER.

Examen de la question considérée relativement aux droits du peuple.

Dans un grand Etat tel que la France, l'exercice des différens pouvoirs doit être nécessairement confié à des délégués, parce que le

A

THE NEWBERRY LIBRARY

peuple ne peut pas les exercer lui-même. Mais l'impossibilité cesse d'exister pour les élections de ces délégués. Il suffit que le peuple puisse faire, sans de grands inconvéniens, ses choix par lui-même, pour que la Constitution doive lui en conserver le droit. Il y a d'ailleurs un moyen assez facile pour les délégués de la nation de se conformer à ses volontés dans l'exercice des autres fonctions publiques. Les administrateurs et les juges n'ont qu'à suivre la loi qui doit être l'*expression de la volonté générale*; et les législateurs, pour la rendre telle, n'ont qu'à consulter la justice et l'intérêt commun qu'on méconnoît rarement avec un cœur droit et une raison un peu cultivée.

Mais il n'en est pas ainsi pour le choix des fonctionnaires publics. Des électeurs n'ont pas des moyens aussi simples pour connoître l'opinion du peuple sur les personnes. Il n'y a pas ici de type précis qu'on puisse consulter. Les électeurs courroient donc le risque de contrevenir à la volonté nationale, quand bien même ils voudroient s'y conformer, et cette difficulté seule leur donnera le meilleur prétexte pour s'en écarter dans les cas mêmes où ils pourroient la connoître. Enfin il est encore évident que, si le mode de la nomination d'une Assemblée de représentans a pour objet de les rendre, autant que cela est possible, les organes de la volonté générale, on atteindra mieux ce but en faisant faire les élections par la masse entière des citoyens, et qu'on en sera nécessairement plus éloigné quand les assemblées primaires se borneront à choisir des électeurs. Il y a alors entre le peuple et ses représentans un intermédiaire bien marqué, et le vœu national souffre nécessairement des altérations en passant par ce nouveau canal. Voilà pourquoi, sans doute, ce mode d'élection a presque toujours été rejeté par les républiques anciennes et modernes, quelques modifications qu'on ait cru d'ailleurs devoir y mettre à l'exercice habituel de la souveraineté nationale.

§. II.

Effets immédiats de l'un et de l'autre mode sur les élections.

Dans un gouvernement libre, la masse des citoyens est intéressée à faire de bons choix; et presque toujours elle en fait de tels, parce qu'elle sait fort bien apprécier les personnes, quoiqu'elle n'ait pas la même capacité pour la direction des affaires. C'est l'observation de Montesquieu, à qui l'on ne reprochera pas d'avoir été un démocrate outré, mais qui avoit bien approfondi les principes de chaque espèce de gouvernement. C'est à cause de cette aptitude du peuple à juger les personnes, qu'on trouve tant de grands hommes à la tête des affaires dans l'histoire des républiques anciennes, malgré le peu d'étendue de la plupart. Je ne doute pas que le suffrage immédiat du peuple en France n'eût appelé aux fonctions publiques beaucoup d'hommes distingués qu'on a regretté d'en voir éloignés, et qu'il n'en eût

écarté bien des hommes médiocres et des intrigans dangereux, qui ont su se faire accueillir par les assemblées électorales. On ne peut pas juger des choix que feroient les assemblées primaires soumises à une sage organisation, par le résultat que nous ont offert jusqu'à présent ces clubs irréguliers qui, devenus puissans par l'indétermination même de leurs pouvoirs, maîtrisoient tout-à-la fois les magistrats du peuple et ses représentans, les électeurs qui les choisissoient, et toutes les délibérations des assemblées primaires.

Je ne disconviens pas néanmoins que, sous quelques rapports, une assemblée électorale ne soit à portée d'avoir des connoissances plus détaillées sur chacun des candidats qui lui sont présentés. Le mérite obscur, qui pourroit quelquefois échapper au peuple, ne peut guère être entièrement ignoré d'une assemblée choisie; mais, dans un pays aussi peuplé que la France, et où il y a autant d'hommes éclairés, l'inconvénient le plus à craindre n'est pas qu'on oublie involontairement quelques gens de mérite, mais bien que l'intrigue écarte des fonctions publiques ceux d'entr'eux qui seront généralement connus, pour leur préférer des hommes sans talens et sans probité. Or, il n'est pas douteux que la corruption, les brigues, et tous les moyens de séduction, n'exercent leur dangereuse influence avec une bien plus grande activité dans le foyer d'une assemblée unique, qu'ils ne pourroient le faire dans les divers cantons d'un département. Il suffira d'un ou deux hommes versés dans l'art des intrigues, pour diriger les choix d'une assemblée électorale; il faudroit presque autant d'agens que d'assemblées primaires pour déterminer les votes de toutes celles d'un département.

C'est dans la solitude de la conscience dégagée des obsessions étrangères que l'on trouve la meilleure disposition pour faire des choix purs et désintéressés. Voilà pourquoi le scrutin secret a été préféré aux élections à haute voix, soit par l'assemblée constituante, soit par la commission des onze. Il est facile de joindre à la forme du scrutin adoptée par votre commission, de nouvelles précautions qui garantiront de plus en plus les hommes foibles de toutes les espèces de séductions.

§. III.

Effets médiats des deux modes d'élection sur l'esprit national.

En considérant la question dans son point de vue le plus étendu, la réserve des élections au peuple lui même aura encore ce double avantage qu'elle imprimera un grand caractère au titre de citoyen français, en inspirant plus de respect pour ses magistrats de tous les degrés. Tous ces delégués du peuple verront alors un censeur dans chacun de leurs concitoyens; et tous les citoyens s'occu-

peront de la chose publique et de la conduite de leurs magistrats, lorsqu'ils auront une part aussi immédiate à leur nomination. Le patriotisme est une vertu, qui, comme toutes les autres qualités, acquiert plus ou moins de force, en raison de l'exercice qu'on lui donne. Si vous ne laissez au plus grand nombre des citoyens d'autre fonction que celle de choisir des électeurs, ils s'inquiéteront peu de tout le reste ; et les hommes qui voudront parvenir aux places, au lieu de rechercher l'estime publique, se borneront à courtiser quelques hommes accrédités dans les assemblées électorales, et à y obtenir une place pour eux ou pour leurs agens.

Je ne doute pas enfin que l'habitude des assemblées électorales de département ne conduise très prochainement la France à un fédéralisme bien plus réel que celui dont nos derniers tyrans nous ont offert le fantôme. Il est dans la nature des choses que tous les corps, et sur-tout les corps nombreux, cherchent à accroître leurs pouvoirs et leur influence. Les *corps électoraux* y parviendront d'autant plus facilement, qu'ils auront le même intérêt dans toute la France, et que leurs membres trouveront tous de l'appui dans les assemblées primaires qui les auront choisis, et dans leur caractère d'élus immédiats du peuple. Les lois et la constitution même seront bientôt trop foibles pour arrêter leurs entreprises. On a pu voir combien la tendance à ce but a déja été sensible parmi nous dans les diverses époques de notre révolution : plus d'une fois, sans doute, les entreprises les plus irrégulières des électeurs ont servi la cause de la liberté ; et l'on peut dire même qu'elles l'ont presque toujours servie, jusqu'à ce que les massacres du 2 septembre les aient subjuguées à Paris par cette terreur qui a pensé étouffer la République dans son berceau. Mais les moyens irréguliers, qui, dans les révolutions, fondent l'empire de la liberté en abattant le despotisme, ne sont propres qu'à perdre la liberté elle même par leur continuation, lorsqu'elle est une fois établie. Dans un gouvernement bien organisé, aucune institution ne doit avoir d'autre autorité que celle qui lui a été déléguée par la constitution. Tous les pouvoirs doivent se tenir dans les bornes qui leur ont été prescrites par elle, et la liberté ne peut subsister sans leur division. Comment cette division pourra-t-elle être maintenue, tant qu'il y aura entre le peuple et ses délégués une autorité intermédiaire à laquelle se rattacheront tous les membres du corps politique ?

Il n'y a pas enfin jusqu'à ce nom de *corps électoral*, qu'on a donné à la réunion des électeurs, contre le but même de leur institution, qui ne montre d'avance combien on doit redouter d'y voir, en dépit des lois les plus répressives, des corporations véritables qui formeront un nouveau pouvoir dans la balance politique.

§. IV.

Examen des facilités plus ou moins grandes pour les élections dans les deux modes.

Nous avons déja en France l'usage des assemblées électorales ; et malgré la ferveur qui pénètre les citoyens dans les temps de révolution, il a fallu salarier les électeurs pour qu'ils remplissent leurs fonctions. Que sera-ce dans les temps de calme où l'apathie et l'indifférence succèdent si facilement à l'enthousiasme dans tous ceux qui ne sont pas dévorés d'ambition, et où le commun des citoyens a besoin, pour remplir les fonctions auxquelles on les appelle, qu'elles soient extrêmement simplifiées, et tout à-fait mises à leur portée ? Vous ne pourrez éviter l'inconvénient de salarier les électeurs, si onéreux pour nos finances, qu'en excluant de ces fonctions une grande partie des citoyens, quoique, par leur nature, elles dussent être le partage de tous.

Sans parler ici de la Pologne, où le grand nombre de gentilshommes appelés aux élections dans chaque district peut en quelque sorte faire comparer, sous ce rapport, les nominations qu'ils faisoient aux élections populaires ; les élections des membres des communes en Angleterre et celles des représentans du peuple dans les Etats-Unis se sont toujours faites sans aucun intermédiaire par les assemblées du premier degré. On n'a jamais imaginé de les déléguer à des électeurs, quoiqu'on n'ait pris aucune précaution pour rapprocher du peuple les lieux d'assemblées, en les multipliant. Elles se sont presque toujours tenues, pour les campagnes, dans le chef-lieu du comté, et, pour les villes les plus considérables, dans un très-petit nombre de quartiers.

Je sais bien qu'il est résulté des inconvéniens de cet ordre de choses ; mais outre qu'ils ne se trouvent pas dans le plan de la commission des onze, qui a beaucoup multiplié les assemblées primaires, il est certain du moins que ces inconvéniens n'ont jamais détourné le grand nombre des votans de se rendre aux assemblées primaires ; et quoique la féodalité et les corporations mercantilles aient distribué en Angleterre le droit d'élection de la manière la plus irrégulière et la plus inégale, il y a néanmoins divers lieux où le grand nombre des habitans est appelé à l'exercice de ces fonctions.

Dans les Etats-Unis, les conditions exigées pour le droit de cité sont, du moins à présent, tellement à la portée de tous les habitans, que presque personne n'en est exclu ; ils y sont néanmoins bien plus éparpillés qu'en France, et cela se conçoit aisément dans un pays dont la population forme à peine le sixième de la nôtre, et où il y a des États qui ont une étendue à-peu-près

égale à celle du territoire français. On ne se plaint pas néanmoins que les élections y soient onéreuses aux citoyens. Pourquoi les citoyens français mettroient-ils moins de zèle à se rendre aux assemblées primaires, quand il y a cette différence à leur avantage que l'immensité de notre population permet presque par-tout de tenir ces assemblées à peu de distance de leur domicile ?

On s'est mépris, lorsque pour défendre le système des assemblées électorales, on vous a dit que les représentans de chacun des Etats-Unis au congrès n'étoient point élus immédiatement par le Peuple. Il est vrai que les membres du sénat, qui est la chambre la moins nombreuse du congrès, sont choisis dans chaque Etat par sa législature particulière, et parmi les membres de cette législature ; mais outre que les membres de cette législature sont tous élus immédiatement par le peuple de chaque Etat, les membres de la chambre des représentans pour le congrès lui-même sont aussi immédiatement choisis par le peuple de chaque Etat : ils le sont à raison d'un représentant par 30,000 habitans (1).

§. V.

Réponse à l'objection tirée de la prétendue prépondérance des villes sur les campagnes dans les élections populaires.

On a présenté contre les élections populaires une dernière objection qui paroît avoir fait beaucoup d'impression sur l'assemblée. On a dit qu'elles assureroient une prépondérance trop décidée aux villes contre les campagnes, parce que le rapprochement des habitans des villes leur donneroit plus de facilité pour se concerter dans les élections.

Je crois bien que, de quelque manière que se fassent les élections, les villes, et particulièrement les chefs-lieux des départemens, y auront toujours une influence plus que proportionnelle à leur population, sur-tout dans les premières années de la république, et jusqu'à ce que de nouvelles mœurs aient donné aux habitans des villes plus d'attrait pour les campagnes. Les établissemens qu'on conserve dans les villes pour l'instruction publique, pour l'administration et l'ordre judiciaire, les ressources qu'on y trouve d'ailleurs pour le commerce, les arts, les affaires et les plaisirs même, y attireront perpétuellement les habitans des campagnes, sans que des motifs aussi puissans portent également les habitans des villes dans les campagnes. Mais en admettant que cette influence fût plus forte dans le système des assemblées primaires que dans celui des assemblées électorales, j'avoue que je n'en serois pas effrayé, tant

(1) Voyez l'article Ier de la constitution du congrès publiée en 1787.

qu'elle se bornera à celle de l'opinion ; et c'est la seule qui puisse avoir lieu, quand les élections ne se concentreront pas dans une ville par le moyen d'une seule assemblée.

C'est presque toujours des grandes villes qu'est partie l'étincelle de la liberté, pour en rallumer le feu dans tous les cœurs ; c'est incontestablement à elles que nous devons, avec la civilisation, les lumières qui l'accompagnent, la destruction des préjugés et l'énergie du peuple, qui opère de si grandes choses. Si l'on m'allègue les excès qui ont été commis dans diverses villes, je répondrai qu'ils sont le résultat impur des mœurs dépravées que la monarchie nous a laissées ; qu'ils ne sont que trop contre-balancés par ceux qui ont été commis, sans le concours des villes, dans les départemens de l'Ouest et dans d'autres parties de la République. Je citerai les honorables exemples de civisme, de talens et de vertus, que la ville de Bordeaux et tant d'autres communes ont offerts à la République ; je répondrai enfin que, dans un pays aussi peuplé que la France, tout le monde ne peut pas se livrer à l'agriculture ; qu'il faut aussi que les institutions politiques y fassent prospérer le commerce, qui luttera toujours parmi nous, avec quelques désavantages, contre l'influence des campagnes, parce que la population des villes est tout au plus dans le rapport d'un à trois ou quatre.

Quoi qu'il en soit de cette question politique, la raison et l'expérience semblent se réunir pour prouver que les élections purement populaires doivent diminuer l'influence des villes, tandis que l'institution des assemblées électorales doit nécessairement l'augmenter. En réunissant tous les électeurs dans une ville, comme cela est inévitable quand on adopte ce mode de nomination, on donne une bien plus grande force à l'opinion de cette partie du public qui les environne. Placés au milieu d'un courant rapide, il leur est bien plus difficile de ne pas en suivre la direction qu'à ceux qui en seroient éloignés. Aussi les élections qui se sont faites en France jusqu'à présent ont-elles porté aux assemblées nationales et aux autres fonctions publiques un bien plus grand nombre de citadins que de campagnards. On ne voit pas qu'il en soit de même pour les élections populaires qu'on fait dans les comtés, soit en Angleterre, soit en Amérique. Il paroît donc que, sous ce rapport même, le système des assemblées primaires doit mettre mieux à leur place les divers candidats. La popularité, les talens, les vertus de chacun sont plus facilement appréciés, parce qu'ils sont à-peu-près vus à la même distance par la grande masse des citoyens, soit qu'ils résident dans la ville ou dans la campagne.

936

TABLE.

§. PREMIER.

EXAMEN de la question considérée relativement aux droits du peuple, Page 1

§. II.

Effets immédiats de l'un et de l'autre mode sur les élections, 2

§. III.

Effets médiats des deux modes d'élections sur l'esprit national, 3

§. IV.

Examen des facilités plus ou moins grandes pour les élections dans les deux modes, 5

§. V.

Réponse à l'objection tirée de la prétendue prépondérance des villes sur les campagnes dans les élections populaires, 6

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE, Thermidor, an 3.